Naciones Unidas S/2018/462



Consejo de Seguridad

Distr. general
14 de mayo de 2018
Español
Original: inglés

Protección de los civiles en los conflictos armados

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la solicitud contenida en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 25 de noviembre de 2015 (S/PRST/2015/23). También responde a la solicitud del Consejo, en su resolución 2286 (2016), de que se le presenten informes sobre la protección de la atención médica en los conflictos armados.

2. En mi informe anterior (S/2017/414) hice hincapié en que la manera más eficaz de proteger a los civiles es prevenir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos armados. Esta sigue siendo mi prioridad absoluta. En este sentido, son esenciales el diálogo y los procesos de paz inclusivos que tengan en cuenta las reivindicaciones de las partes y den lugar a soluciones sostenibles, junto con un enfoque holístico a largo plazo que aborde las causas profundas de los conflictos y evite su intensificación y recurrencia, promueva los derechos humanos y el estado de derecho, y fortalezca la gobernanza y las instituciones.

3. En mi informe sobre la consolidación de la paz y el sostenimiento de la paz, publicado en enero de 2018 (A/72/707-S/2018/43), traté de forjar una visión, sistemas y capacidades comunes a nivel de todas las Naciones Unidas para apoyar a los Estados Miembros en el sostenimiento de la paz y la creación de naciones resilientes y prósperas en consonancia con su compromiso de no dejar a nadie atrás. Espero con interés colaborar con los Estados Miembros para llevar adelante esas recomendaciones. Al propio tiempo, se sigue trabajando en el seno de las Naciones Unidas para desarrollar una plataforma de prevención que permita que el sistema aproveche al máximo los instrumentos y recursos disponibles en apoyo de un amplio programa de prevención y una mayor rendición de cuentas por las infracciones.

4. En los casos en que no podamos prevenir o resolver los conflictos, debemos fortalecer la protección de los civiles. En ese quehacer, contribuimos también a echar los cimientos de la paz en el futuro. En mi informe anterior determiné tres prioridades de protección: reforzar el respeto del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos y promover la buena práctica entre las partes en conflicto; proteger la misión humanitaria y médica y dar prioridad a la protección de los civiles en las operaciones de paz de las Naciones Unidas; y evitar el desplazamiento forzado y buscar soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos. En el presente informe examino los progresos logrados en





relación con esas prioridades, con especial referencia a fortalecer el respeto del derecho internacional y promover las buenas prácticas.

5. En la sección II se examina el estado mundial de la protección de los civiles en los conflictos armados en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017. Se echa de ver un estado de constante horror y sufrimiento que afecta a millones de mujeres, niños y hombres en todos los conflictos. Es común que los civiles sean asesinados o mutilados, y los bienes de carácter civil, dañados o destruidos, en ataques selectivos o indiscriminados que muchas veces conllevan el uso generalizado de armas explosivas. Los civiles son obligados a abandonar sus hogares, quedando librados a una suerte peligrosa, al tiempo que muchísimos otros han desaparecido. El personal humanitario y médico es muchas veces objeto de ataques en los que pierden la vida o se les impide atender a los necesitados. Entretanto, la inseguridad alimentaria creada por los conflictos y la posibilidad de hambruna ponen en peligro millones de vidas. Todo ello y la devastación de ciudades y pueblos enteros y de las comunidades y sociedades otrora pujantes que eran su savia socavan las perspectivas de paz y estabilidad y de restablecimiento de la esperanza y las oportunidades para el futuro.

6. El estado de la protección de los civiles es sombrío, y la necesidad de adoptar medidas para hacer frente al problema es urgente. Como se indica en la sección III, a medida que el conflicto se urbaniza, con la posibilidad de afectar a decenas de millones de personas, es de suma importancia velar por la aplicación efectiva del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. No es admisible dejar sin respuesta los ataques contra civiles o las deficiencias en su protección. Mal pueden el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros permitirse abdicar de sus responsabilidades ante las violaciones generalizadas y dejar que las diferencias políticas impidan o socaven una acción concertada para abordar y prevenir las violaciones. Los riesgos para los civiles —y para la paz y la seguridad internacionales— son simplemente demasiado elevados.

7. Frente a esa situación, hay atisbos de esperanza. En primer lugar, hay un reconocimiento cada vez mayor entre los Estados Miembros de la función fundamental que desempeña el respeto del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos en sus esfuerzos por detener e impedir la propagación y recurrencia de los conflictos armados, combatir el terrorismo y prevenir el extremismo violento. En segundo lugar, existen medidas prácticas que las partes en conflicto y los Estados Miembros han adoptado y podrían nuevamente adoptar para respetar y hacer respetar la ley y aumentar la protección de los civiles.

8. Sobre la base de esos antecedentes, en la sección IV recomiendo, en primer lugar, que los Estados Miembros elaboren marcos normativos nacionales que establezcan claramente los fundamentos y las responsabilidades institucionales para la protección de los civiles; y, en segundo lugar, que respalden y faciliten la ampliación de las iniciativas para lograr que los grupos armados no estatales participen en planes de acción y elaboren códigos de conducta, políticas operacionales y otros instrumentos para asegurar la protección efectiva y la rendición de cuentas. Esas medidas constituirían un importante avance hacia la aplicación efectiva del derecho y la protección de los civiles. Al mismo tiempo, reconozco la constante necesidad de intensificar la sensibilización y de empeñar un esfuerzo concertado para asegurar la rendición de cuentas por violaciones graves.

II. Estado de la protección de los civiles

A. La generalización de muertes y lesiones de civiles y sus efectos sobre los bienes de carácter civil

9. Las poblaciones civiles continúan siendo las principales víctimas de los conflictos armados en todo el mundo. En 2017, decenas de miles de civiles —mujeres, niños y hombres— murieron o sufrieron lesiones espantosas como víctimas de ataques deliberados o indiscriminados por las partes en los conflictos que afectan al Afganistán, el Iraq, Libia, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Ucrania, el Yemen y otros países.

10. En 2017, las Naciones Unidas registraron la muerte y lesiones de más de 26.000 civiles en ataques en solo seis de esas situaciones: 10.000 en el Afganistán, más de 8.000 en el Iraq, unos 2.600 en Somalia y aproximadamente el mismo número en el Yemen. En la República Centroafricana y la República Democrática del Congo los ataques provocaron la muerte de más de 1.100 y casi 2.000 civiles, respectivamente. El gran número de muertos y heridos entre la población civil, junto con las declaraciones de las víctimas y los testigos y otros informes, plantea profundas preocupaciones en cuanto a la medida en que las partes están o no prestando una atención constante al imperativo de proteger a los civiles de los efectos de las hostilidades, como exige el derecho internacional humanitario. Es imposible exagerar la obligación y la necesidad de que lo hagan.

11. Las repercusiones de los conflictos sobre la población civil y los bienes de carácter civil fueron particularmente graves cuando los combates tuvieron lugar en zonas densamente pobladas con el empleo de armas explosivas con efectos de gran alcance. En la República Árabe Siria, por ejemplo, se informó de que los ataques con armas explosivas aéreas y lanzadas desde tierra mataron e hirieron a un número considerable de civiles en Alepo, Deir Ezzor, Homs, Idlib, Ar-Raqqa y Damasco Rural y destruyeron infraestructuras esenciales, escuelas y hospitales. En el Iraq, según los datos verificados por las Naciones Unidas, al menos 4.200 civiles resultaron muertos y heridos por bombardeos, ataques aéreos y ataques con artefactos explosivos improvisados en operaciones para recuperar zonas de la provincia de Nínive y la ciudad de Mosul entre octubre de 2016 y julio de 2017. Otras fuentes estiman que el número de víctimas civiles es considerablemente mayor. Los combates también provocaron la destrucción en gran escala de viviendas e infraestructuras esenciales.

12. El uso de artefactos explosivos improvisados por grupos armados no estatales en el Afganistán, Libia, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria y Somalia también ha causado un gran número de víctimas civiles. Por ejemplo, en el Afganistán, 624 civiles resultaron muertos y 1.232 heridos por artefactos explosivos improvisados en 2017. Las denuncias sobre el uso de municiones en racimo en la República Árabe Siria y el Yemen en 2017 fueron motivo de grave preocupación. Estoy asimismo consternado por nuevas denuncias sobre el uso de armas químicas en la República Árabe Siria, que constituye un grave desafío de la prohibición mundial y de larga data de esas armas, y por el mayor número de civiles inocentes que han resultado muertos y heridos. Es necesario que estos informes se investiguen debidamente. Cuando se determine que se han empleado este tipo de municiones, los Estados Miembros deben encontrar la manera de identificar a los responsables y hacer que rindan cuentas por ello.

13. Como ya se informó (véase S/2018/250), en 2017, la violencia sexual se siguió empleando como táctica de guerra, terrorismo, tortura y represión, e incluyó la persecución de víctimas sobre la base de su origen étnico real o percibido, sus creencias religiosas, su afiliación política o su pertenencia a un clan. En muchos

casos, este tipo de acto de violencia provocó el desplazamiento y la dispersión por la fuerza de la comunidad perseguida, con consecuencias corrosivas para la cohesión social. Esa tendencia alarmante es común a una serie de conflictos, por demás diversos, como en el Iraq, Malí, Myanmar, Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur. En esos casos, y en diversos grados, el carácter estratégico de la violencia sexual se puso de manifiesto en la selección de las víctimas de entre determinados grupos étnicos, religiosos o políticos, en correspondencia con las líneas de ruptura del conflicto o la crisis en su sentido más amplio y, en algunos casos, en las ideologías nacionalistas o extremistas propugnadas por los autores. En esos casos, la violencia sexual relacionada con los conflictos ha sido una expresión de odio étnico o se ha empleado como parte de una "depuración étnica", a menudo acompañada de insultos basados en la identidad y la presunta afiliación de la víctima.

14. Los niños siguieron viéndose afectados de manera desproporcionada por los conflictos armados en 2017, y se verificó un nuevo aumento de los casos de violaciones graves contra ellos. La violencia armada a menudo provocó la caída de las diversas instancias de protección que otorgaban las familias y la sociedad, y redujo los espacios seguros tradicionales. Niños y niñas fueron reclutados y utilizados para desempeñar funciones de apoyo o como combatientes, incluso atravesando fronteras, y los aumentos del reclutamiento a menudo coincidieron con un incremento de las muertes y mutilaciones. Los ataques perpetrados contra escuelas y hospitales y la denegación del acceso humanitario hicieron más difícil que los niños pudieran obtener educación, atención de su salud y una asistencia humanitaria vital. Los niños también fueron objeto de secuestros, a menudo utilizados como herramienta para el reclutamiento forzoso de niños y para las violaciones y otras formas de violencia sexual contra ellos. Permitir que los niños afectados por las guerras puedan recuperar su infancia por medio de programas comunitarios de atención psicosocial, educación y reintegración profesional ha sido un factor importante para superar la estigmatización, evitar el reclutamiento repetido y acabar con los ciclos de violencia. Sin embargo, son demasiados los niños que no pudieron beneficiarse de este apoyo debido a la falta de financiación. Resulta, entonces, esencial asegurar una financiación previsible y flexible para los procesos de reintegración mediante una mayor colaboración entre los agentes de protección infantil y los asociados en la financiación.

15. Hubo mayor preocupación por los ataques contra lugares de culto ocurridos en diversos conflictos en 2017, en particular en el Afganistán, Libia, la República Democrática del Congo y el Yemen. En el Afganistán, las Naciones Unidas documentaron 38 ataques de esa índole que arrojaron un saldo de 202 civiles muertos y 297 heridos, o sea, tres veces el número de ataques registrados en 2016. Algunos ataques, incluidos los perpetrados contra dos mezquitas en Kabul en agosto y octubre, parecían estar dirigidos deliberadamente contra mujeres. Los conflictos siguieron causando víctimas entre los periodistas en 2017 y se informó de asesinatos, lesiones y amenazas en el Afganistán, el Iraq, Libia, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Somalia y el Yemen, entre otros lugares. Esos incidentes tienen graves repercusiones en el periodismo independiente, que es esencial para dar a conocer el sufrimiento humano, moderar a los beligerantes y acrecentar la presión en favor de las soluciones políticas y la rendición de cuentas.

B. Desplazamiento forzado

16. El desplazamiento forzado fue una característica definitoria de los conflictos en 2017, engrosando las filas de los aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por los conflictos y la violencia al fin de 2016, en su gran mayoría dentro

de su propio país. Para noviembre de 2017 había un total de 6,1 millones de desplazados internos en la República Árabe Siria, incluidos 1,8 millones desplazados ese año solamente. Tres millones de personas en el Yemen se han visto obligadas a abandonar sus hogares y, al igual que los desplazados en la República Árabe Siria y en otros lugares, enfrentan importantes necesidades de protección y asistencia. En Ucrania, hay unos 1,6 millones de desplazados internos y muchos de ellos no pueden recibir servicios esenciales.

17. El resurgimiento de la violencia en la República Centroafricana en 2017 provocó nuevos desplazamientos internos que afectaron a casi 700.000 personas, en tanto más de 500.000 personas de una población total de 4,7 millones de habitantes han huido al extranjero. En la República Democrática del Congo, hubo más de 2 millones de desplazados internos por la violencia en 2017, lo cual duplicó el número total de desplazados internos, a 4,5 millones. Al igual que otros países afectados por conflictos, en la República Democrática del Congo el desplazamiento es prolongado y agota las capacidades de los desplazados internos y de las comunidades que los acogen, dejando a los desplazados a riesgo de sufrir daños prolongados. En el Sudán, si bien disminuyeron los desplazamientos en Darfur y en otras zonas en 2017, los desplazados internos se enfrentaban a una violencia persistente, que incluía asesinatos y violaciones. En Somalia, los desalojos forzosos aumentaron en 2017, lo que afectó a unos 200.000 desplazados internos de una población desplazada total de 2,1 millones.

18. Unos 1,9 millones de sursudaneses habían sido desplazados internamente, algunos en múltiples ocasiones, para el fin de 2017. La militarización de los campamentos y los asentamientos de desplazados internos en Sudán del Sur, así como en el Iraq, Nigeria, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, puso de relieve la necesidad de mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos. Otros 2,4 millones de sursudaneses han buscado refugio fuera de sus fronteras, y Uganda da acogida a más de 1 millón de ellos, además de los refugiados procedentes de Burundi y la República Democrática del Congo.

19. Uganda, Turquía, el Pakistán, el Líbano y otros importantes países de acogida de refugiados siguen demostrando un apoyo considerable a los refugiados. El futuro pacto mundial sobre los refugiados debe fortalecer la respuesta internacional a los grandes desplazamientos de refugiados, en particular mediante un alivio de la carga de los países de acogida, la atención de las necesidades de los refugiados y de las comunidades de acogida y la garantía de soluciones duraderas. Asimismo, el vigésimo aniversario en 2018 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos debe marcar la consolidación de los esfuerzos de los Estados Miembros, las Naciones Unidas y otros agentes pertinentes para fortalecer la respuesta al desplazamiento interno. Esto incluye una mejor comprensión del desplazamiento urbano y el fortalecimiento de la respuesta a los desplazamientos internos prolongados.

C. Restricciones del acceso humanitario

20. En 2017, las restricciones del acceso humanitario generalizadas y persistentes pusieron en peligro las operaciones humanitarias y la capacidad de las poblaciones afectadas para atender sus necesidades básicas en varios conflictos. Además de las hostilidades activas y las dificultades logísticas, las restricciones más graves fueron las trabas burocráticas y los ataques contra el personal de asistencia humanitaria.

21. Se informó de trabas burocráticas en varias zonas afectadas por conflictos, en particular el Chad, el Iraq, Malí, Myanmar, Nigeria, la República Árabe Siria, el Sudán, Sudán del Sur, Ucrania, el Yemen y el Territorio Palestino Ocupado. En este último, el acceso de la asistencia humanitaria a la Franja de Gaza siguió estando

restringido por motivos de seguridad, lo cual contribuyó al deterioro de la situación humanitaria y dificultó el acceso a los servicios esenciales y la atención de la salud. La tasa de aprobación puntual de solicitudes de permisos de salida de Gaza para los palestinos a través de Israel, incluso por razones humanitarias, disminuyó a 54%, el porcentaje más bajo registrado en un decenio. En las zonas no controladas por el Gobierno de las regiones de Donetsk y Lugansk de Ucrania oriental, la imposición por parte de las autoridades de facto de requisitos adicionales de inscripción para los programas y actividades humanitarios agravó un proceso ya engorroso.

22. Las medidas de lucha contra el terrorismo, en particular los procesos administrativos prolongados y la legislación que tipifica como delito ciertas actividades necesarias para la realización de las operaciones humanitarias, siguieron afectando las medidas humanitarias. Los Estados Miembros deberían cumplir sus objetivos de seguridad salvaguardando al mismo tiempo la acción humanitaria basada en principios velando por que las medidas de lucha contra el terrorismo se elaboren y apliquen de conformidad con el derecho internacional. Un ejemplo importante en ese sentido es la directiva de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, de marzo de 2017, que excluye de su ámbito de aplicación las actividades humanitarias realizadas por organizaciones humanitarias imparciales reconocidas por el derecho internacional[1].

23. En particular, existen preocupaciones sobre el uso de la inanición de la población civil como método de guerra, que está prohibido por el derecho internacional humanitario. El sitio y situaciones similares tienen un efecto devastador sobre las poblaciones civiles. En la República Árabe Siria, por ejemplo, al fin de 2017, unas 420.000 personas vivían en nueve zonas sitiadas y otros 2,9 millones residían en zonas de difícil acceso. Sólo 820.000 de esas personas recibieron algún tipo de asistencia durante el año.

24. En 2017 en el Yemen la prestación de asistencia a los necesitados, cerca de 7 millones de los cuales se encuentran en riesgo de hambruna, fue sumamente difícil. Si bien se levantaron gradualmente las restricciones impuestas por la coalición para restablecer la legitimidad en el Yemen encabezada por la Arabia Saudita desde el fin de noviembre, algunas permanecieron hasta el fin del año, lo cual impidió la circulación del personal humanitario y la entrada de los buques comerciales que transportaban artículos humanitarios al puerto de Al-Hudaida.

25. Esos métodos agravan la inseguridad alimentaria y el hambre. El hambre en el mundo va en aumento, tras haber declinado durante más de dos decenios, y los conflictos son mencionados como la principal razón de ese retroceso. Diez de las 13 grandes crisis alimentarias en 2016 fueron causadas por conflictos[2]. El respeto del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos es esencial para proteger del hambre a los civiles afectados por conflictos.

D. Ataques contra trabajadores y bienes humanitarios

26. La violencia contra los trabajadores humanitarios, a menudo contra el personal nacional, o su detención o secuestro, siguieron obstaculizando las operaciones humanitarias en el Afganistán, el Chad, Libia, Malí, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen. En la República Democrática del Congo, se denunciaron 389

[1] Véase la directiva (UE) 2017/541, párr. 38.

[2] Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Programa Mundial de Alimentos, *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations*, número 3 (enero de 2018).

incidentes de seguridad en el segundo semestre de 2017, lo que limitó el acceso de la asistencia humanitaria a más de 1 millón de personas. En Sudán del Sur, 30 trabajadores humanitarios fueron asesinados en 2017. En Somalia, 116 trabajadores de asistencia humanitaria fueron objeto de violencia y hubo 16 muertos y 31 secuestrados. En Malí, los incidentes de seguridad que afectaron a trabajadores humanitarios casi se duplicaron, pasando de 68 en 2016 a 135 en 2017. También hubo informes de saqueos de bienes humanitarios en esas y en otras situaciones.

E. Ataques y otras interferencias contra la misión médica

27. En el período abarcado por el presente informe se produjeron nuevos ataques contra el personal médico, los pacientes y los establecimientos, el equipo y el transporte médicos y también interferencias en la prestación de atención médica imparcial. Los incidentes incluyeron ataques directos contra el personal y los establecimientos médicos; la sustracción de suministros médicos de convoyes humanitarios y de depósitos; el uso de los establecimientos médicos con fines militares; y la amenaza de sanciones legales o de otro tipo por la prestación de atención médica a combatientes enfermos o heridos de las fuerzas de la oposición. En 2017, la Organización Mundial de la Salud (OMS) registró 322 ataques en países afectados por conflictos, incluidos el Afganistán, el Iraq, Libia, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur. Esos ataques causaron 242 muertos y 229 heridos entre el personal médico y los pacientes.

28. En la República Centroafricana, 18 establecimientos médicos fueron objeto de ataques en 2017, que causaron la muerte de siete miembros del personal médico. Se informó también de que grupos armados no estatales habían ocupado establecimientos médicos e impedido que las ambulancias transportaran a enfermos y heridos. En Libia se observó un patrón similar, pues hubo 16 ataques contra establecimientos médicos e interferencia en la labor de las ambulancias, así como agresiones y secuestros contra el personal médico. En la República Árabe Siria, las Naciones Unidas verificaron 112 ataques contra personal y establecimientos médicos, y en el curso del año se sustrajeron 645.000 artículos médicos de los convoyes interinstitucionales que atravesaron las líneas de combate. En el Afganistán, además de los ataques contra los trabajadores de la salud, 147 establecimientos médicos fueron obligados por la fuerza a cerrar sus puertas debido a las amenazas provenientes de grupos armados. Los cierres duraron entre varias horas y varios meses, lo que afectó el acceso a la atención médica de decenas de miles de personas. La OMS calcula que, en 2017, más de 730.000 afganos, de los cuales el 65% fueron mujeres, no habían podido acceder a los servicios de atención de la salud cuando lo necesitaron.

29. Acojo con beneplácito los esfuerzos de los Estados Miembros para aplicar la resolución 2286 (2016) relativa a la protección de los heridos y los enfermos, el personal médico y el personal humanitario dedicado exclusivamente a deberes médicos, y sus medios de transporte y equipo, así como los hospitales y otras instalaciones médicas, y las recomendaciones de mi predecesor. Copresidido por el Canadá y Suiza, el grupo oficioso de amigos de la resolución 2286 (2016) trata de movilizar a los dirigentes para brindar protección a la misión médica, y promueve el tema en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos. En octubre de 2017, 12 Estados Miembros, incluida Francia, firmaron la Declaración propugnada por Francia en materia de protección del personal médico y humanitario en los conflictos. Diversos agentes del sistema de las Naciones Unidas siguen apoyando esos esfuerzos. La OMS, por ejemplo, está poniendo en marcha un sistema de vigilancia para reunir información sobre los ataques contra los servicios de atención sanitaria.

30. En el plano nacional, continuaron los esfuerzos encaminados a propiciar la cooperación y el intercambio de información entre las diferentes partes interesadas y a adoptar y aplicar medidas preventivas. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han colaborado con los Gobiernos para sancionar leyes que protejan la atención sanitaria y garanticen el respeto de los emblemas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Esos acontecimientos son acogidos con beneplácito, aunque es más lo que se podría hacer para garantizar el cumplimiento de la ley y la rendición de cuentas en casos de infracción; fortalecer la recopilación de datos; facilitar el intercambio de buenas prácticas en la aplicación de la resolución 2286 (2016), en particular en las capitales y foros regionales; y velar por que la protección de la atención médica se incluya en la creación de capacidad de las fuerzas asociadas y en la doctrina y la formación militares.

F. Personas desaparecidas

31. Un número alarmante de personas siguen desaparecidas en los conflictos armados. Las partes no están adoptando medidas para prevenir la desaparición de personas, aumentar las posibilidades de saber el destino de quienes desaparecen y respetar el derecho de las familias a enterarse de la suerte y el paradero de los familiares desaparecidos. El CICR ha puesto en marcha un proyecto cuatrienal, a partir de 2017, para desarrollar normas y prácticas profesionales en relación con los desaparecidos y sus familiares. Las partes en conflicto y los Estados Miembros deben garantizar la aplicación de la ley en relación con los desaparecidos.

G. Rendición de cuentas en caso de violaciones

32. Para garantizar el respeto del derecho internacional es esencial asegurar la rendición de cuentas por las violaciones. En el período abarcado por el presente informe se produjeron acontecimientos positivos en las investigaciones y los enjuiciamientos en el plano nacional, en particular mediante el ejercicio de la jurisdicción universal. Las dependencias especializadas en crímenes de guerra en varios Estados de Europa y en otros Estados investigaron o enjuiciaron a 126 sospechosos de haber cometido crímenes internacionales, de resultas de lo cual se dictaron 13 condenas[3]. Los tribunales híbridos también pueden desempeñar un papel importante a la hora de hacer rendir cuentas a los autores de violaciones graves. Acojo con satisfacción los progresos en 2017 en relación con la puesta en funciones del Tribunal Penal Especial en la República Centroafricana. A pesar de estos avances, sigue siendo necesario que se adopten medidas prontas y concertadas para mejorar la rendición de cuentas en el plano nacional.

33. Cuando se carece de acción nacional, los mecanismos judiciales y de investigación internacionales pueden asegurar la rendición de cuentas. La condena en 2017 de Ratko Mladic por el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia por genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, más de 20 años después de su comisión, es un recordatorio de la gran proyección de la justicia internacional y del papel fundamental del Tribunal en su desarrollo. Desde su establecimiento en 1993 hasta el fin de su gestión en 2017, el Tribunal condenó a 90 personas por actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad e inspiró enjuiciamientos en el plano nacional. La causa de la justicia penal es un quehacer a largo plazo y merece nuestro pleno apoyo.

[3] Véase Trial International, *Make Way for Justice #4; Momentum towards accountability; Universal Jurisdiction Annual Review 2018* (2018).

H. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas y la protección de los civiles

34. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas son instrumentos importantes para proteger a los civiles en algunas de las situaciones mencionadas en este informe. Por el hecho de realizar su cometido en circunstancias cada vez más difíciles, la protección de los civiles se ha convertido en una de las tareas más importantes de muchas operaciones de mantenimiento de la paz. Las actividades abarcan el apoyo a la aplicación de los acuerdos de paz locales en la República Centroafricana; la protección física de miles de civiles en Sudán del Sur; y los despliegues rápidos a zonas de la República Democrática del Congo donde los civiles podrían estar amenazados con sufrir violencia física. Los informes periódicos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas sobre las víctimas civiles en el Afganistán, el Iraq, Libia y Somalia brindan apoyo a la sensibilización selectiva encaminada a modificar el comportamiento de las partes en los conflictos.

35. Las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se enfrentan a nuevos entornos y contextos, incluidas las amenazas complejas y asimétricas y la violencia política, que desafían los enfoques tradicionales de la protección. Las misiones siguen innovando y las estamos apoyando mediante, por un lado, la revisión de nuestra política de mantenimiento de la paz en materia de protección de los civiles y, por el otro, la elaboración de una política de prevención y reacción respecto de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Entre las medidas encaminadas a mejorar el desempeño cabe mencionar nuevas directivas y formación para las fuerzas militares y de policía en materia de protección de los niños y de los civiles y un manual de operaciones para los Oficiales de Protección Infantil en las operaciones de paz.

36. La importancia del mandato de protección se refleja en un nuevo hincapié en la rendición de cuentas del personal directivo superior por su aplicación y en mi compromiso de investigar las denuncias de desempeño profesional insatisfactorio del personal de mantenimiento de la paz. También se refleja en los exámenes independientes de todas las misiones de mantenimiento de la paz que tienen por objeto velar por que sean adecuadas a su objetivo. Además, la protección de los civiles está estrechamente relacionada con el reciente informe titulado *Improving security of United Nations peacekeepers: we need to change the way we are doing business*, que contiene recomendaciones importantes para mejorar el desempeño.

37. El fortalecimiento de la labor del personal de mantenimiento de la paz requiere asimismo el compromiso de los Estados Miembros de llegar a un consenso en torno a la descripción y las consecuencias de las tareas de mantenimiento de la paz, en particular la claridad sobre las expectativas del personal de mantenimiento de la paz y el reconocimiento de aquellas situaciones que puedan estar fuera de su capacidad de respuesta. También se requiere el compromiso de los contribuyentes financieros para garantizar que las misiones cuenten con los recursos necesarios y de los países que aportan contingentes de proporcionar personal que esté a la altura de esta difícil tarea. Por último, la protección en las operaciones de mantenimiento de la paz requiere el compromiso de los Estados receptores y de las partes en los conflictos en cuanto a cumplir su responsabilidad jurídica de proteger a los civiles y de permitir que el personal de mantenimiento de la paz cumpla su mandato.

III. Revisión de la prioridad I de las actividades de protección: mejorar el respeto del derecho internacional y promover las buenas prácticas por las partes en un conflicto

38. Como señalé en mi informe anterior, el terrible sufrimiento causado a los civiles podría disminuir considerablemente si los beligerantes respetaran el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos; y si terceros Estados adoptaran las medidas necesarias para asegurar el respeto de la ley, como lo exige el derecho internacional humanitario. Por cuanto los conflictos se libran cada vez más en pueblos y ciudades densamente poblados, con probabilidades de afectar negativamente la vida de decenas de millones de personas en el futuro, tal vez nunca haya sido más apremiante que ahora fortalecer el respeto de la ley y promover las buenas prácticas.

A. La protección de los civiles y los bienes de carácter civil en la guerra urbana

39. Más de 50 millones de personas están actualmente afectadas por conflictos en zonas urbanas. Es probable que esa cifra vaya en aumento a medida que avance la urbanización y las partes en los conflictos, en particular los grupos armados no estatales, saquen partido del entorno urbano para alterar el equilibrio de poder entre ellos y las fuerzas armadas convencionales y complicar los esfuerzos del Estado para proteger a los civiles.

40. El respeto de la ley y la protección de los civiles en esas situaciones son y seguirán siendo un desafío esencial e importante para las partes en los conflictos. Ello se debe a la alta densidad de la población civil; la posibilidad de una presencia repentina e imprevista de civiles entre los combatientes; la combinación de combatientes y objetivos militares con los civiles y los bienes de carácter civil, que a veces puede ser deliberada; la vulnerabilidad a los daños y la interdependencia de la infraestructura de servicios básicos, como el agua y la electricidad, que es esencial para el bienestar de la población civil; y la probabilidad de una gran afluencia de civiles que necesiten protección y asistencia inmediatas, en particular el acceso a la atención médica para traumatismos y otros servicios médicos especializados.

El empleo de municiones explosivas en zonas pobladas

41. Son motivo de especial preocupación, por un lado, el uso generalizado, en zonas urbanas, de bombas aéreas, artillería, morteros, cohetes, artefactos explosivos improvisados y otras armas explosivas y, por el otro, sus consecuencias para la población civil. Se informa de que, en 2017, de un total de 42.972 muertos o heridos por armas explosivas, 31.904, es decir, tres de cada cuatro víctimas, fueron civiles, lo que representa un aumento del 38% con respecto a 2016. En los casos en que se utilizaron armas explosivas en zonas pobladas, el 92% de los muertos y heridos fueron civiles. En la República Árabe Siria, el Iraq y el Afganistán se registró el mayor número de víctimas civiles; la causa principal fueron las armas explosivas aéreas, seguidas por los artefactos explosivos improvisados y las armas lanzadas desde tierra[4].

42. Esas estadísticas son alarmantes y justifican una urgente acción internacional para hacer frente al problema. La situación es aún más apremiante cuando se tienen en cuenta los bien documentados y devastadores efectos o repercusiones a largo plazo del empleo de armas explosivas en zonas pobladas, que son en gran medida

[4] Véase Action on Armed Violence, *Explosive Violence Monitor 2017* (abril de 2018).

previsibles y que se deben tener presentes en la planificación y ejecución de operaciones militares. Como se ha echado de ver en años recientes en el Afganistán, el Iraq, la República Árabe Siria, Ucrania, el Yemen y el Territorio Palestino Ocupado, entre otros lugares, los efectos de las hostilidades en objetos civiles son, entre otros, la amplia destrucción de viviendas, hospitales, escuelas, lugares de trabajo y obras esenciales de infraestructura, que repercuten en las redes de abastecimiento de agua y electricidad y potencian el riesgo y la propagación de las enfermedades y la inseguridad alimentaria. Los civiles son desplazados y pueden carecer de acceso a asistencia vital y de otra índole, a más de quedar expuestos a nuevos actos de violencia. Las zonas residenciales y otras zonas urbanas quedan contaminadas con restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados letales, e identificarlos y eliminarlos es tarea ardua y onerosa y hasta puede impedir el acceso a servicios esenciales y el regreso de los desplazados. En el largo plazo, se pierden o incluso se invierten los progresos hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en tanto las necesidades de reconstrucción y sus costos conexos son abrumadores. Exhorto nuevamente a todas las partes en los conflictos a que eviten la utilización de armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas pobladas.

43. Acojo con beneplácito el creciente interés en el problema por parte de las Altas Partes Contratantes en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y de los 19 Estados que aprobaron el comunicado de la reunión regional de África sobre la protección de los civiles contra el uso de armas explosivas en zonas pobladas, celebrada en Maputo en noviembre de 2017. En el comunicado, se reconoció que era necesario adoptar medidas en los planos nacional, regional y mundial, en particular para evitar el uso de armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas pobladas, y de elaborar una declaración política para abordar el problema. Los esfuerzos multilaterales a ese respecto, entre ellos el proceso dirigido por Austria para lograr una declaración política sobre el tema y la iniciativa alemana de examinar el problema en el marco de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, justifican la participación constructiva de todos los Estados Miembros. El avance de esos esfuerzos será un importante reconocimiento del problema y comprometerá a los Estados Miembros a adoptar medidas concretas para hacerle frente.

44. En 2017, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios publicó una compilación de las políticas y prácticas militares relativas al uso de armas explosivas en zonas pobladas. Sobre la base de las directivas tácticas elaboradas por la entonces Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en el Afganistán y de la política de fuego indirecto de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), la compilación demuestra la forma en que las fuerzas militares han reforzado la protección de los civiles mediante la limitación del uso de armas explosivas en determinadas circunstancias, sin por ello comprometer la eficacia de las misiones. Las investigaciones demuestran que las directivas tácticas y otras reformas de la ISAF no obraron en detrimento de la protección de la fuerza ni dieron a los grupos armados no estatales una importante ventaja militar[5] y que reforzaron la eficacia de las misiones[6].

45. Algunos grupos armados no estatales también han adoptado prácticas encaminadas a reducir los efectos de las armas explosivas sobre la población civil. Entre ellas cabe mencionar las notificaciones anticipadas; el examen de alternativas

[5] Véase C. Kolenda, R. Reid, M. Retzius y C. Rogers, *The Strategic Costs of Civilian Harm; Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (Open Society Foundations, junio de 2016).

[6] Véanse las observaciones de Larry Lewis ante el Grupo Parlamentario de Todos los Partidos sobre los Vehículos de Control Remoto, de 12 de julio de 2017, que se puede consultar en http://appgdrones.org.uk/wp-content/uploads/2014/08/Prepared-comments-Larry-Lewis.pdf.

tácticas en sustitución de las armas explosivas; y el uso de observadores para garantizar la precisión de los ataques contra objetivos militares[7].

B. La obligación jurídica fundamental y el interés común de respetar y proteger a los civiles

46. El respeto y la protección de los civiles y de los bienes de carácter civil durante las hostilidades son, ante todo, una obligación jurídica de todas las partes en el conflicto por la que deben rendir cuentas. Algunas fuerzas militares han reconocido que el respeto de la ley y la protección de los civiles son un componente importante de la eficacia de las misiones. Esta fue una de las principales enseñanzas de la ISAF y la AMISOM y dio lugar a las reformas mencionadas anteriormente[8] y se refleja en la política militar actual[9]. También es evidente en las prácticas de algunos grupos armados no estatales[10].

47. La garantía del respeto de la ley y la protección efectiva de los civiles guardan una relación directa con los esfuerzos más generales de los Estados Miembros para combatir el terrorismo y prevenir el extremismo violento. En este sentido, el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento exhorta a los Estados Miembros a velar por que el uso de la acción militar para combatir la expansión de los grupos extremistas violentos se ajuste plenamente al derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos. En la resolución 70/291 de la Asamblea General, los Estados Miembros también destacaron que cuando las iniciativas de lucha contra el terrorismo contravienen el derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, no solo se traicionan los valores que tratan de defender, sino que también pueden alimentar el extremismo violento, que puede conducir al terrorismo. En un estudio reciente sobre el extremismo violento en África se observó que, si bien la falta de educación y la pobreza influían en la radicalización, en la mayoría de los casos el punto de inflexión final fue un acto de violencia y abuso de poder por parte del Estado, incluido el caso omiso del derecho internacional[11].

48. Desde la perspectiva del restablecimiento de la paz y la prevención de la propagación y la recurrencia de los conflictos es de fundamental importancia garantizar el respeto de la ley y la protección de los civiles. El gran número de víctimas civiles, junto con la devastación de ciudades y pueblos enteros, con el consiguiente desplazamiento que vemos hoy día, ocasiona una compleja infinidad de consecuencias humanitarias, sociales, políticas, de desarrollo y de otra índole que son profundamente negativas. Sirven tan solo para perpetuar el conflicto y socavan así las perspectivas de paz y la estabilidad en el futuro en los países y posiblemente en las regiones afectadas.

---

[7] Véase Llamamiento de Ginebra, *In Their Words* (2017).

[8] Véanse Kolenda *et al*., *The Strateguic Costs of Civilian Harm,* y Lewis.

[9] Véanse, por ejemplo, Departamento del Ejército, *Protection of Civilians* ATP 3-07.6 (2015) 1-3; Jefes de Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, *Joint Publication 3-0 – Joint Operations (2017)*; Departamento del Ejército/Cuerpo de Infantería de Marina de los Estados Unidos, *Urban Operations* ATP 3-06 MCTP 12-10B (2017); y Comité Militar de la Unión Europea, *Avoiding and Minimizing Collateral Damage in European Union-Led Military Operations* (EEAS (2015) 772 REV 8) (2016), párrs. 8 y 9.

[10] Véase Llamamiento de Ginebra, *In Their Words*.

[11] Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Journey to Extremism in Africa* (2017), pág. 73.

C. La formulación de buenas políticas y prácticas en los planos nacional y regional

49. Me siento alentado por los esfuerzos de diversos agentes en los planos nacional y regional para colaborar con los Estados Miembros y sus fuerzas militares, y brindarles apoyo, así como a los grupos armados no estatales, con la mira de reforzar la protección y el respeto de la ley y de desarrollar buenas prácticas.

50. Por ejemplo, en octubre de 2017, el Gobierno del Afganistán instituyó una política nacional sobre la prevención y mitigación de las víctimas civiles que se había formulado con el apoyo de las Naciones Unidas y el Centre for Civilians in Conflict (CIVIC). El compromiso del Gobierno con la mitigación de los daños civiles se reflejó en un menor número de muertes y lesiones de civiles de resultas de las operaciones militares y de policía en 2017.

51. Asimismo, se contó con la participación de CIVIC y otras organizaciones en relación con la elaboración por el Gobierno de Nigeria de una política nacional sobre mitigación de los daños civiles y la formación por la Dirección de Cooperación Civil-Militar de las Fuerzas Armadas de Ucrania de un equipo de mitigación de las víctimas civiles. También se debe hacer referencia a la práctica establecida de promover el concurso de las partes en conflictos que se mencionan en las listas contenidas en mis informes sobre los niños y los conflictos armados a fin de elaborar y aplicar planes de acción encaminados a poner fin al reclutamiento y la utilización de niños por los grupos armados. Hasta la fecha, 28 de las partes mencionadas en dichas listas han suscrito 29 planes de acción relacionados con la prevención de las seis violaciones cometidas contra los niños, a saber, la matanza y mutilación de niños, el reclutamiento y la utilización de niños como soldados, la violencia sexual contra niños, el secuestro de niños, los ataques contra escuelas y hospitales, y la denegación del acceso.

52. La importancia de la función de los legisladores y encargados de formular políticas en el plano nacional en cuanto a reforzar la protección de los civiles se pone de manifiesto en el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos estableció importantes requisitos en materia de protección en la Ley de Autorización de la Defensa Nacional para el ejercicio económico 2017, en respuesta en parte a las recomendaciones de InterAction y de otras organizaciones no gubernamentales con sede en los Estados Unidos. Esos requisitos incluyen un informe en el que se deben describir con detalle los planes del Departamento de Defensa a fin de mejorar los programas de asistencia en materia de seguridad mediante medidas para prevenir y mitigar los daños a la población civil; y la exigencia de que ese Departamento informe anualmente de las víctimas civiles causadas por las operaciones militares de los Estados Unidos, con indicación de la fecha, el lugar y el tipo de operación en que se causaron daños a los civiles. El Departamento también debe describir su proceso de investigación de las muertes de civiles y las medidas adoptadas para mitigar los daños civiles; y tener en cuenta en la preparación del informe las denuncias fiables de las organizaciones no gubernamentales y de otras fuentes públicas sobre las víctimas civiles. Este es un ejemplo de medida práctica para aumentar la transparencia y mejorar la protección de los civiles.

53. En el plano regional, las Naciones Unidas están prestando apoyo a la elaboración de un marco de cumplimiento para prevenir y hacer frente a las posibles violaciones del derecho internacional por parte de la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel. Ese marco abarca medidas relativas a la selección e investigación de antecedentes de las unidades y de los efectivos; una célula de planificación de las Naciones Unidas y de la Fuerza Conjunta para brindar apoyo a la planificación y ejecución de las operaciones y la inclusión de medidas precautorias para prevenir los daños civiles; la aplicación de exámenes a posteriori de incidentes en los que haya

habido víctimas civiles; y la creación de mecanismos de vigilancia, presentación de informes y rendición de cuentas.

54. En lo que respecta a los grupos armados no estatales, hasta la fecha 17 grupos han firmado planes de acción con las Naciones Unidas para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños soldados. Además, se han obtenido resultados concretos gracias a las "escrituras de compromiso" del Llamamiento de Ginebra, en virtud de las cuales esos grupos se comprometen, por un lado, a respetar normas humanitarias específicas relativas, por ejemplo, a la prohibición del empleo de minas antipersonal y de la violencia sexual, y, por el otro, a responsabilizarse por la aplicación de dichas normas. Entre dichos compromisos cabe mencionar la destrucción de grandes arsenales de minas antipersonal y la liberación de niños soldados. En 2017, el Llamamiento de Ginebra impartió formación a 1.300 miembros de 29 grupos armados sobre el derecho internacional humanitario. A finales de 2018, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Llamamiento de Ginebra convocarán una reunión de expertos sobre el uso de armas explosivas por agentes no estatales en zonas pobladas, en el marco de los esfuerzos en curso para alentar a esos grupos a evitar causar daños a civiles.

IV. Fomento de la prioridad I de las actividades de protección: medidas recomendadas

55. En mi informe anterior figuraban varias recomendaciones para mejorar el respeto del derecho internacional y promover las buenas prácticas por las partes en los conflictos. Sobre la base de esas recomendaciones, quisiera recomendar a los Estados Miembros otras medidas concretas que figuran a continuación para seguir fomentando la prioridad I de las actividades de protección.

Medida 1: Elaborar marcos normativos nacionales sobre la protección de los civiles

56. Para asegurar la aplicación efectiva del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados Miembros deberían elaborar un marco normativo nacional que se base en las buenas prácticas y que establezca claramente los fundamentos y las responsabilidades institucionales para la protección de los civiles y los bienes de carácter civil en situaciones de conflicto. Esta medida reviste una urgencia particular, sobre todo por la creciente incidencia del conflicto urbano y la propensión de algunas fuerzas militares que realizan operaciones urbanas a servirse de activos aéreos y de fuerzas asociadas al tiempo que limitan el despliegue de fuerzas terrestres. Esa modalidad puede limitar el acceso a información de inteligencia fiable, la exactitud en la selección de objetivos, la estimación de los daños colaterales y la aplicación de medidas después de los ataques para atender los daños civiles. Esas circunstancias exigen que las partes interesadas adopten providencias adicionales para proteger a los civiles y a los bienes de carácter civil de los efectos de las hostilidades. Por consiguiente, y como se detalla en el anexo, un marco normativo nacional de protección debería incluir los elementos mínimos que se describen a continuación.

57. En primer lugar, debería incluirse un enfoque proactivo de la mitigación y la respuesta en relación con los daños civiles. Se pondría así de relieve el liderazgo responsable por la protección de los civiles y la creación y el mantenimiento de una cultura institucional que dé prioridad a la mitigación de los daños civiles. También se facilitaría la creación de capacidades específicas para efectuar el seguimiento de las denuncias de daños civiles, analizarlas, aprender de ellas y darles respuesta, así como

la planificación civil y militar conjunta para la protección de los civiles, en particular en el contexto de las operaciones de una coalición.

58. Dada la elevada magnitud de los daños civiles y de otras consecuencias negativas más amplias que produce el uso de armas explosivas con efectos de gran alcance en pueblos, ciudades y otras zonas pobladas, así como la posibilidad de que sean usadas para violar la prohibición de ataques indiscriminados y desproporcionados, el marco normativo también debería incluir una clara presunción en contra de la utilización de esas armas. Este enfoque debería además plasmar en una política operacional concreta que incluya alternativas tácticas que sustituyan el empleo de esas armas, junto con las medidas específicas que se deberían adoptar para evitar daños civiles en circunstancias en que su empleo podría ser inevitable.

59. En segundo lugar, el marco normativo debería tratar de reforzar la protección de los civiles por parte de las fuerzas asociadas. La asistencia en materia de seguridad a las fuerzas asociadas cuyas acciones violen el derecho internacional humanitario puede crear riesgos en materia jurídica y de reputación para el Estado que presta tal asistencia. Estas medidas también implican un riesgo de endurecer los reclamos políticos y de otra índole que pueden ser la causa profunda del conflicto y obrar en desmedro de los esfuerzos para facilitar la negociación de una paz sostenida. Para evitar esos riesgos es preciso abogar ante las fuerzas asociadas para que protejan a la población civil y obren conforme a derecho. Con ese fin, en el marco normativo deberían definirse el alcance y las modalidades de interacción con los asociados, se establecerían claras líneas de comunicación, se aseguraría el diálogo periódico entre las partes sobre todas las cuestiones de interés humanitario y se determinarían las condiciones en las que se retiraría la asistencia.

60. En tercer lugar, el marco normativo debería servir de fundamento para elaborar y sancionar legislación que condicione la exportación de armas al respeto del derecho internacional humanitario y las el derecho internacional de los derechos humanos y que exija evaluaciones, previas a la exportación, en cuanto al riesgo de su uso ilícito y la vigilancia de su uso final. Varios Estados Miembros ya han instituido controles estrictos sobre sus exportaciones de armas. Al fin de 2017, 92 Estados Miembros habían pasado a ser partes en el Tratado sobre el Comercio de Armas. Insto a los demás Estados a que hagan lo mismo.

61. En cuarto lugar, dada la creciente incidencia de los conflictos urbanos, el marco normativo debería constituir la base para el establecimiento de escuelas especiales de formación para la guerra urbana y una mayor utilización de la formación mediante casos hipotéticos. De ese modo, las fuerzas militares estarían mejor preparadas para proteger a los civiles en entornos urbanos, porque se facilitaría una mayor reflexión sobre las características específicas y las vulnerabilidades del entorno urbano y de los medios y arbitrios para proteger a los civiles en esas situaciones.

Medida 2: Reforzar el cumplimiento por parte de los grupos armados no estatales

62. Reforzar el respeto de la ley también exige la modificación del comportamiento y la mejora de las prácticas de los grupos armados no estatales. La formación y la elaboración de códigos de conducta, declaraciones unilaterales y acuerdos especiales, como se prevé en el derecho internacional humanitario, por medio de los cuales los grupos se comprometan expresamente a cumplir sus obligaciones o a asumir compromisos que vayan más allá de lo que exija la ley, pueden desempeñar un papel fundamental y deberían ser alentadas. Entre esos compromisos convendría incorporar medidas específicas de mitigación de los daños civiles, indicadas en el presente informe.

63. Esos instrumentos envían una señal clara a los miembros de los grupos, pueden conducir a la institución de medidas disciplinarias internas apropiadas y también proporcionan un fundamento importante para las intervenciones de seguimiento. Sin embargo, es sumamente importante que esos instrumentos y los compromisos y principios plasmados en ellos se incorporen en las instrucciones y se comuniquen a los miembros de los grupos. Para reforzar el respeto de la ley por parte de los grupos armados no estatales, mediante el diálogo y la elaboración de esos instrumentos, se requiere necesariamente la participación sostenida de los agentes humanitarios y de otros agentes pertinentes.

64. Se recomienda que las medidas 1 y 2 formen parte de una labor amplia y coordinada para hacer participar a los Estados Miembros y sus fuerzas militares y brindarles apoyo, así como a los grupos armados no estatales, en los planos nacional y regional, para elaborar políticas y otros instrumentos que sean necesarios.

Medida 3: Fomentar el cumplimiento mediante actividades de sensibilización y rendición de cuentas

65. La elaboración de marcos normativos y de otras medidas para aplicar y garantizar el respeto del derecho internacional constituiría un avance importante hacia una protección más efectiva de los civiles. Al propio tiempo, la necesidad de actividades de sensibilización en el plano mundial sigue siendo esencial para fortalecer aún más la protección de los civiles.

66. Una parte esencial de esta labor de sensibilización es la necesidad de un esfuerzo concertado para superar la falta percibida de empatía e indignación entre el público en general frente a la difícil situación de los civiles afectados por los conflictos en otros países. En 2017, sobre la base de la campaña original de los Médicos Sin Fronteras titulada “No son un objetivo”, el Día Mundial de la Asistencia Humanitaria marcó el inicio de un esfuerzo mundial para concienciar sobre el costo humano de los conflictos armados y exigir a los dirigentes del mundo que actúen, en particular, que garanticen un mayor respeto del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Otras medidas comprenden el perfeccionamiento de la reunión de datos y su desglose por sexo y edad para facilitar el análisis de base empírica de las tendencias de los daños civiles y la mejora de la presentación de la información pública.

67. También es apremiante prestar más atención a asegurar la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en particular porque el gran número de denuncias de esas violaciones continúa superando en gran medida su investigación y enjuiciamiento. Reitero mi llamamiento a los Estados Miembros a que, de conformidad con sus obligaciones internacionales, lleven a cabo investigaciones fidedignas y eficaces respecto de las denuncias de violaciones graves y a que hagan que los responsables rindan cuentas de sus actos, con el apoyo de las Naciones Unidas, según resulte necesario. Varios Estados Miembros, al no contar con la disposición o la capacidad para hacerlo, han recurrido a la jurisdicción universal para enjuiciar los crímenes internacionales. Otros Estados Miembros podrían considerar esta posibilidad como manera de contribuir a la lucha contra la impunidad.

68. Para ayudar a superar los problemas relacionados con la capacidad y los recursos en el plano nacional, también insto a que se tengan más en cuenta el uso de los tribunales híbridos y la prestación de asistencia internacional a los tribunales nacionales. En ese sentido, me hago eco del llamamiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y del Consejo de Seguridad a la Comisión de la Unión Africana y al Gobierno de Transición de Unidad Nacional de Sudán del Sur a fin de

que se adopten las medidas necesarias para establecer el Tribunal Híbrido para Sudán del Sur.

69. Cuando no se adopten medidas en el plano nacional, se debería recurrir a los mecanismos internacionales. En este sentido, quisiera instar a los Estados que aún no lo hayan hecho a que pasen a ser partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y a todos los Estados Miembros a que cooperen plenamente con la Corte.

70. También quisiera instar a los Estados Miembros en el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos a manifestar una mayor disposición a dejar de lado las diferencias políticas y adoptar medidas concertadas para asegurar la rendición de cuentas por los crímenes internacionales. A ese fin deberían establecer comisiones de investigación y otros mecanismos de esa índole y brindarles su apoyo o, en el caso del Consejo de Seguridad, remitir las situaciones a la Corte Penal Internacional cuando las autoridades nacionales no adoptaran medidas. Observo que varios Estados Miembros, incluidos algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, han instado a que se ponga fin a la utilización del veto en situaciones relativas a la comisión de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio.

71. También podría tenerse en cuenta la utilidad de las sanciones selectivas del Consejo de Seguridad como reacción ante casos de violaciones y la forma en que se las podría fortalecer.

V. Conclusión

72. En el presente informe se describe un panorama muy sombrío de la situación actual en cuanto a la protección de los civiles en los conflictos armados. Es una situación de inconmensurable destrucción humana y social, una consecuencia inevitable del recurso a las armas sin la suficiente disposición de todas las partes interesadas a respetar plenamente las normas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos y a velar por que se las respete. En el informe también se brinda alguna esperanza. En particular, la elaboración de marcos normativos nacionales que establezcan claramente los fundamentos y las responsabilidades institucionales para la protección de los civiles contribuiría de manera significativa a fortalecer el respeto de la ley, inclusive por parte de las fuerzas asociadas. Lo mismo puede decirse de la promoción y el apoyo de iniciativas similares en relación con los grupos armados no estatales. Sin embargo, esas medidas, por sí solas, no serán suficientes.

73. En 2019 se cumplirán 20 años desde que el tema de la protección de los civiles se incluyó en la agenda del Consejo de Seguridad durante la presidencia del Canadá. En 1999, fueron la brutalidad en Sierra Leona, la depuración étnica en los Balcanes y el genocidio y el desplazamiento en la región de los Grandes Lagos los factores que impulsaron al Canadá a señalar el tema de la protección de los civiles a la atención del Consejo. El entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, Sr. Lloyd Axworthy, dijo en ese momento: “La promoción de la protección de los civiles en los conflictos armados no es una cuestión colateral al mandato del Consejo en lo que respecta a la tarea de velar por la paz y la seguridad internacionales; es un elemento central. El objetivo por antonomasia de la labor del Consejo es salvaguardar la seguridad de los pueblos del mundo, no sólo la de los Estados en los que viven”.

74. En la actualidad, si bien ha habido variaciones en algunos de los contextos y las partes, como se refleja claramente en el presente informe, el padecimiento de los civiles y la necesidad de respetar la ley siguen siendo constantes. Lo mismo cabe

decir de cuán esencial es la protección en el contexto del mandato del Consejo de Seguridad de garantizar la paz y la seguridad internacionales. El vigésimo aniversario del tema de la protección de los civiles en la agenda del Consejo es, por lo tanto, un momento oportuno para hacer un balance: examinar los avances de los últimos 20 años; determinar qué esferas requieren más atención y progreso, ahora y en los años por venir; y trazar un curso de acción en el futuro por el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros y otros agentes para reforzar la protección de los civiles en los conflictos armados. En ese sentido es preciso examinar con más atención la función de la protección de los civiles en el contexto más amplio de la prevención de las crisis que sigue siendo una prioridad fundamental habida cuenta de los millones de personas que están actualmente expuestas tanto a la realidad como al riesgo de la violencia y los desplazamientos en todo el mundo.

Anexo

Medida 1: elaborar marcos normativos nacionales sobre la protección de los civiles

Sobre la base de las buenas prácticas y políticas vigentes, un marco normativo nacional de protección debería incluir los elementos mínimos que se describen a continuación:

1. Un enfoque proactivo de la mitigación y la respuesta en relación con los daños civiles

Liderazgo, cultura y formación

El marco normativo debería hacer hincapié en la importancia fundamental del liderazgo para proteger de daños a los civiles. A ese fin es preciso, por un lado, que los dirigentes (tanto civiles como militares), en todos los niveles, comprendan y transmitan a sus subordinados sus obligaciones jurídicas de proteger a los civiles y los bienes de carácter civil y su importancia para la eficacia de las misiones y, por el otro, que aseguren la existencia de una cultura en el seno de sus organizaciones que dé prioridad a la mitigación de los daños civiles. También es necesario que los dirigentes deban rendir cuentas por el cumplimiento de esas responsabilidades. En sustento de esa cultura, el marco normativo debería establecer módulos de capacitación centrados, iterativos y graduados sobre protección de los civiles y mitigación de los daños civiles en todo el sistema de formación profesional del personal militar, además de la formación en cada dependencia a nivel operacional.

Seguimiento, presentación de informes y respuesta en relación con las víctimas civiles

El marco normativo debería establecer, asimismo, las capacidades, normas y metodología específicas a los efectos del seguimiento, el análisis y la respuesta de las denuncias por daños civiles, que podrían seguir el modelo de la Célula de Seguimiento de las Bajas Civiles de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad. Esas capacidades deberían utilizarse para facilitar evaluaciones que permitan determinar los factores causales que contribuyen a las bajas civiles y servir de fundamento a los ajustes necesarios para las operaciones en curso y futuras. Deberían tomarse disposiciones para el uso de datos fiables de terceros (por ejemplo, de funcionarios locales y nacionales, agentes de las Naciones Unidas y la sociedad civil), y para la presentación de información pública periódica sobre el número de denuncias, las medidas de respuesta y sus resultados, en particular en el contexto de las operaciones de una coalición.

El marco normativo también debería detallar el proceso de respuesta después de los incidentes, en particular la investigación y el enjuiciamiento en caso de violaciones graves, la comunicación transparente de las decisiones y la prestación de asistencia después de los daños a las víctimas y sus familias.

Planificación conjunta y colaboración con los asociados

El marco normativo debería fortalecer la planificación civil y militar conjunta para la protección de los civiles en operaciones concretas y garantizar un diálogo periódico con los agentes humanitarios sobre los problemas en materia de protección. También se debería proporcionar orientación sobre la forma segura y responsable de colaborar con las comunidades locales y la sociedad civil en cuanto a los problemas de protección. En el marco normativo se debería prever, además, la participación de otros Estados Miembros, así como de los asociados regionales o internacionales, a los fines

del intercambio de buenas prácticas, en particular en lo que respecta a las tácticas, técnicas y procedimientos, la formación y la prestación de asistencia para la seguridad.

Presunción contra el empleo de municiones explosivas en zonas pobladas

El marco normativo debería incluir una clara presunción contra el empleo de armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas pobladas, basado en un entendimiento claro del alcance de los efectos de los diferentes tipos de armas explosivas y del riesgo consiguiente para la población civil a corto y largo plazo. Dicho entendimiento debería tener en cuenta los datos técnicos relacionados con los efectos previsibles de cada arma en una situación de conflicto; y un análisis de los procedimientos prácticos por medio de los cuales las armas se aplican a los objetivos en su uso operativo (como la práctica de registrar los disparos y su encuadramiento), juntamente con el conocimiento de que el terreno y la infraestructura urbanos inciden en el empleo y la efectividad de las armas.

Esta presunción debería plasmar además en una política operacional específica que prevea alternativas tácticas para el uso de armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas pobladas y en la adopción de las medidas concretas para mitigar los daños civiles en circunstancia en que su empleo sea inevitable. Estas actividades deberían basarse en políticas y prácticas operacionales existentes, incluida la necesidad de una autoridad de comando superior a fin de que el uso refleje el aumento del riesgo para la población civil y facilitar el acceso a otros recursos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento; y la aplicación de la estimación de los daños colaterales y las evaluaciones de los daños causados por el combate. También es necesario abordar las deficiencias que puedan existir, por ejemplo, en la estimación de los daños colaterales[1].

2. Un compromiso de reforzar la protección de los civiles por parte de las fuerzas asociadas

El marco normativo debería contener un compromiso de reforzar la protección de los civiles por parte de las fuerzas asociadas. Dicho compromiso definiría con claridad el alcance y las modalidades de interacción con los asociados, establecería claras líneas de comunicación y aseguraría que se entable un diálogo periódico entre las partes sobre todas las cuestiones de interés humanitario. Se debería realizar una evaluación continua de la conducta de los asociados a través del prisma del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, según proceda, y de la aplicación de medidas que ayuden a proteger mejor a los civiles, así como la formación e instrucción sobre la aplicación de la ley y las buenas prácticas para mitigar los daños civiles. La prestación de otras formas de formación militar y también la financiación, la transferencia de armas y otros tipos de apoyo militar deberían estar condicionados al compromiso y el desempeño de las fuerzas asociadas en la protección de los civiles y asegurar el respeto del derecho internacional.

3. Condicionamiento de las exportaciones de armas al respeto del derecho internacional

Ya sea en el contexto de la asistencia en materia de seguridad o del régimen de exportación de armas en general, el marco normativo debería servir de fundamento para sancionar legislación que imponga el requisito de evaluaciones previas a la exportación en cuanto al riesgo de su uso ilícito. Las evaluaciones deberían basarse

[1] L. Lewis y R. Goodman, "Civilian Casualties: We Need Better Estimates – Not Just Better Numbers", *Just Security* (22 de marzo de 2018), puede consultarse en https://www.justsecurity.org/54181/civilian-casualties-estimates-not-numbers/.

en el riesgo agregado del uso ilícito sobre la base de la conducta anterior, así como también la capacidad y la competencia. A ese fin se necesita el acceso a la información necesaria para evaluar si existe o no ese riesgo. Si la evaluación revelara un riesgo considerable de que las armas por exportar podrían utilizarse para cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos, dicha exportación no debería autorizarse. Además, deberían adoptarse medidas para que la exportación de armas vaya acompañada de asistencia técnica especial centrada en el uso y manejo lícitos apropiados del artículo de que se trate.

En el caso de denuncias de violaciones graves, se deberían establecer condiciones precautorias que activaran la reevaluación de la exportación de ciertas armas y la determinación de las opciones para prevenir la utilización de ciertos sistemas de armas. Esto también puede incluir capacitación correctiva para abordar el problema y restablecer la asistencia.

4. El desarrollo de la competencia militar en la protección de los civiles durante la guerra urbana

Dada la creciente incidencia de los conflictos urbanos, el marco normativo debería echar las bases para el desarrollo de la competencia militar en la protección de los civiles en el contexto de los combates urbanos. Debería, pues, incluir el establecimiento de escuelas especiales de formación para la guerra urbana y una mayor utilización de la formación mediante casos hipotéticos. De ese modo, las fuerzas militares estarían mejor preparadas para proteger a los civiles en entornos urbanos, porque se facilitaría una mayor reflexión sobre las características específicas y las vulnerabilidades del entorno urbano y de los medios y arbitrios para proteger a los civiles en esas situaciones, tales como las alternativas tácticas para sustituir el empleo de armas explosivas, la previsión de que haya desplazamientos de población y las medidas de respuesta que correspondan y la prestación de atención médica de traumatismos en el frente tanto para civiles enfermos y heridos como para los combatientes. Ello, a su vez, sería útil para informar en el futuro las operaciones, la formación, la doctrina y la elaboración ulterior de políticas. Esos recursos se deberían poner a disposición de otras fuerzas militares.